

省人代会通过《浙江省优化营商环境条例》 为营商环境立法, 浙江深意何在

本报记者 金梁 蒋欣如 王逸群

什么是最好的营商环境?
习近平总书记指出,“法治是最好的营商环境”。这一重要论断深刻阐明了法治和营商环境的关系,强调要把平等保护贯彻到立法、执法、司法、守法等各个环节,依法平等保护各类市场主体产权和合法权益。

1月26日,省十四届人大二次会议审议并高票通过了《浙江省优化营商环境条例》(下称《条例》),为打造营商环境最优省提供有力法治支撑。据悉,《条例》将于今年3月1日起正式施行,惠及浙江1034万户市场主体。

紧盯一个“法”字,浙江在深层次制度建设上动作不断。近年来,我省先后出台了《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》《浙江省民营企业发展促进条例》《浙江省促进中小微企业发展条例》等专项法规,变政策推动为法治保障。

为何要出台优化营商环境条例?《条例》是如何诞生的?有何特点?怎么落地?带着这些问题,记者采访了省人大常委会、相关部门、智库、企业等。

为何立法—— 欠缺一部综合性法规

何为营商环境?《条例》中解释:营商环境是指各类市场主体在市场经济活动中所涉及到的体制机制性因素和条件。

省政府咨询委员会特邀委员刘亨这样形容:好的营商环境,就像是沙漠里长途跋涉者渴望出现的那一片绿洲,就好比金牌投资者殷殷期盼的那一个“温柔乡”。

那么,营商环境为何需要法治?借用一个通俗的比喻,任何市场行为必然有“游戏规则”,不然就不可避免地陷入“丛林法则”主导下的野蛮生态,如果将“游戏规则”上升为国家法律,不仅是对市场行为的保护,更是公平的一种体现。

回头来看,浙江在当下为营商环境立法,原因有三。

顺大势。2020年,国务院实施了《优化营商环境条例》,对市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等方面作了规定。此后,全国目前已经有26个省级行政区相继出台了省级优化营商环境条例。

据不完全统计,2020年以来,浙江审议通过10余部与营商环境直接相关的地方性法规,包括《浙江省民营企业发展促进条例》《浙江省促进中小微企业发展条例》等,构成了一套较为完备的法律体系,但是缺少一部综合性法规。《优化营商环境条例》,浙江早有打算,也准备了很久。”一位业内人士透露。

通变化。国家《优化营商环境条例》已实施三年多时间,这期间也是营商环境工作变化较大的三年,形成了很多改革创新成果和经验,需要通过立法进行固化。尤其是去年5月,世界银行发布营商环境B-Ready评估体系,新的理念和标准也需要适度体现到立法当中。

“世界银行的营商环境评估,是全球范围内较为统一认可,并得到广泛使用的一套评估体系。浙江要打造营商环境最优省,那就必须做到最好,在《条例》起草过程中,我们逐一对照世界银行评价最新标准,并通过制度设计予以呼应。”省发改委相关处室负责人说。

解困局。当前,国际政治经济环境错综复杂,国内有效需求不足、制度型开放不够、社会预期偏弱。以地方性法规的“立”破除制约改革发展的体制机制障碍,进一步降低制度性交易成本,对于提振市场主体对复杂形势的信心,增强经济活力,改善社会预期,巩固和增强经济回升向好态势具有特殊重要意义。

省人大财经委副主任委员周华富说,调研中发现,本来大家以为进入2023年,春天应该来了,但很多企业家还是在这一年感受到了寒意。这其中既有外贸订单转移、房地产市场变化等外部原因,也有部分是因为自身经营困难,在这样一个预期不稳、信心不足的时刻,优化营商环境更有必要。

一个地区经济发展,短期靠项目、中期靠政策,长期靠环境。目前,我省营商环境虽然处在全国前列,但对标国际国内先进水平



舟山市政务服务中心“浙里拍照”市级专区,民警引导群众拍摄身份证照片。舟山市公安局推行证件照“一窗通拍,全域应用”服务,群众只需在公安任意窗口“一次拍照”,便能在户籍、出入境、车驾业务上实现“一照通用”。

平,对照市场主体所盼所需,在营造公平竞争市场环境、提高法治化治理水平等诸多方面,还存在不少短板不足。

对此,新通过的《条例》从市场管理、政务服务、要素支撑、数字赋能、创新支持、开放提升、人文生态、法治保障等多个方面,建立健全优化营商环境基础制度和具体规则,增强浙江营商环境立法的系统性、整体性、协同性、时效性,形成了一部有鲜明浙江辨识度的优化营商环境综合性条例。

营商环境正在成为各地构筑核心竞争力的主赛道,百舸争流、奋楫者先,浙江必须走在前列。

如何立法—— 对标世界一流求创新

翻开《条例》,共十章、九十六条,每一条字数不多,但句句厚重,凝聚了多方智慧。

追求高质量的立法,绝不能闭门造车,要博采众家之所长。省发展规划研究院宏观经济研究所所长张颖告诉记者,本次立法充分对标国际国内一流,学习借鉴先进经验,先后赴11个设区市以及重庆、江西、深圳等地开展专题调研。

让她印象最深刻的就是深圳,是营商环境建设最优地区的代表。如,深圳自2018年以来连续推出营商环境1.0至5.0系列改革政策,出台800多项重要领域的重大改革措施,强调全链条全过程服务创新创业的营商理念。如在破产领域,《深圳经济特区优化营商环境条例》对于“个人破产”作了规定,在全国具有前沿引领性。

对此,在《条例》第二十二條对个人债务集中清理事宜作了规定,明确县级以上人民政府安排的企业破产启动援助资金,可以用于个人债务集中清理的启动援助。

“与深圳的经济特区立法可以变通国家法律不同,浙江的地方立法无权突破法律对个人破产制度作出规定,但浙江法院开展的个人债务集中清理在国家法律框架内,具有与个人破产制度相类似的功能,对于推动创业失败者恢复再次创业能力具有重要意义。”省人大常委会法制工作委员会副主任吴恩玉说。

考察学习借鉴之外,还要对标世界一流。“最新出炉的世界银行的营商环境评估,在评估领域,世界银行按照企业发展的全生命周期环节,更新了考察的10大领域,从市场准入、获取经营场所到市场竞争、国际贸易再到破产等,《条例》对照世界考察领域,在地方职权范围内做到了全覆盖。

理念决定思路。世界银行特别强调数字技术应用、绿色可持续发展等理念,这是国内最值得学习的地方。这个方向与我省目前推动的若干改革举措导向契合,《条例》将其中有特色、有实效的改革举措加以固化。

作感恩奋进拼经济、全力以赴谋共富的强大动力。要一张蓝图绘到底,持续推动“八八战略”走深走实,全力推进创新深化改革攻坚开放提升,以三个“一号工程”为总牵引,深入实施“十项重大工程”。要继续打好“创新牌”、吃好“改革饭”、走好“开放路”,重点围绕10方面工作,抓住迭代“8+4”经济政策体系、推进政务服务增值化改革,深化“千万工程”、深化公共服务“七优享”等关键环节,塑造科技创新优势,深化深层次改革攻坚,持续优化营商环境,支撑浙江发展爬坡过坎再上新台阶,用浙江的“绿”“富”“美”为中国式现代化增添颜色。

坚定信心,熔铸合力。前行路上,有风有雨是常态。直面繁重复杂的任务,稳人心、强信心,不断激发与时俱进的浙江精神,必能稳

记者了解到,“数字赋能”就是《条例》中极有“浙江味”的一章,要求通过数字化治理优化营商环境,这个章节在全国省级条例里算是“独一份”。

营商环境好不好,企业说了算,但如何做到营商环境评价“不扰”或“少扰”呢?《条例》规定,全省营商环境评价工作将统一组织实施,市县不再单独开展对本地区的评价工作,减少层层评价、重复评价,切实减轻企业的填报负担。同时,浙江在全国首创了营商环境“无感监测”评价方法,通过数字化手段自动获取评价数据,最大程度减轻了企业填报负担,《条例》对这项创新性改革措施加以固化和提升。

企业在办事过程中经常需要提供有无违法违规证明,如办理上市、招投标、评优评先等,开具证明过程中涉及的部门多、事项多、流程复杂,牵扯企业较大精力。针对这一办事痛点,《条例》明确,专项信用报告可以替代有无违法违规证明。实践中,专项信用报告已覆盖建设、公安、市场监管等37个部门40个领域,在政策兑现、招标投标、产权交易、企业上市、债券发行等16个场景广泛应用。

“《条例》中,不少都是对新兴领域的探索,数据权益登记就是其中之一。”吴恩玉告诉记者,数据已成为新型生产要素,但数据相关权益不清晰、数据创新利用不充分、数据权益保护举证难等问题长期困扰数据企业。

对此,浙江积极开展探索实践,上线了数据知识产权登记平台。截至去年年底,全省已受理数据相关权益登记申请9229件,登记发证5004件,涉及800余家市场主体,累计保护2.9亿条数据的相关权益。

《条例》总结实践经验,为数据权益登记提供了法规制度依据——市场主体对其依法收集、经过一定算法加工、具有实用价值和智力成果属性的数据集合,可以向省数据知识产权登记平台申请权益登记。登记证书可以作为该数据集合持有、流通交易、收益分配和权益保护的初步凭证。

浙江中水数建科技有限公司就是受益者之一。“我公司业务涵盖数智建造、智慧物联、软件开发等。目前,已成功登记20项数据相关权益,其中有5项已完成挂牌交易,交易金额达到1169.36万元。”该公司负责人表示,《条例》不仅明确规定了登记证书的效力,还要求推进登记证书在行政执法、司法审判中的运用,为企业数据开发和利用提供了法律支撑,公司心更定了,信心也更足了。

此外,企业综合服务专区汇集涉企政策,精准计算企业需求,推送相应信息,实现“政策找人”、免申即享,解决惠企政策无法精准兑现的问题;前移服务关口,将审批、监管、执法和服务融合,实现“有事必应,无事不扰”……这些领全国之先的政务服务增值化改革举措,均在《条例》中得到体现。

取“浙江舰”劈波斩浪。疾风知劲草,各级党委、政府要将先行先试当作广大干部勇担当善作为的试金石、磨刀石,强化勤廉并重、干净干事导向,推动树立和践行正确政绩观,科学谋、踏实干、大胆试,以实际行动和实在成效汇聚社会信心。各级各部门要紧紧围绕省人代会作出的安排部署和目标任务,努力转变作风,深入践行“四下基层”,深化开展“大走访大调研大服务大解题”活动,更好地察民情、聚民智、惠民生,不断巩固和增强经济回升向好态势,让浙江人民的日子越过越红火。

切实履职,激发优势。人民代表大会制度是中国共产党的领导和人民民主制度。今年是浙江省人民代表大会成立70周年。全省各级人大组织要以回望70年历程为契机,深入贯彻习近平总书记关于坚持和完善人

怎么落地—— 破解痛点难点抓落实

作为一部提交人代会审议的法规,《条例》成为很多代表委员讨论的焦点话题。

省人大代表、浙江东经科技股份有限公司董事长蒋孟有特别关注《条例》中“信用修复”。他认为,当下市场竞争日趋激烈,因管理粗放、决策失误等原因导致部分民营企业成为失信人,应该适当“扶一把”。“《条例》从各方面考虑了市场主体的运营管理和退出,要求各信用信息平台间建立结果互认、共享和同步更新机制。”

省人大代表、浙江大学衢州研究院常务副院长冯连芳在《条例》上做了多次标注。过去,高校科研人员经常面临一个问题:团队建了,论文发了,却鲜有科技成果能够产业化。其中的一个原因,就是科技成果的所有权。“《条例》规定,推进赋予科技人员职务科技成果所有权或者长期使用权改革,这意味着高校科研成果‘不能转’‘不敢转’的困境将被打破。”

“《条例》不照搬、不重复上位法规定,而是根据浙江企业对营商环境的特定需求和需要解决的问题,设计章节和具体规定。”省人大代表、浙江波宁律师事务所副主任徐虹说。

在两会现场,这样的点赞不在少数。透过现象看本质,是因为这份《条例》真解决问题、解决真问题、问题真解决。

省发改委主任杜旭亮透露,制定条例是回应企业痛点的迫切需要,前期形成了“新官不理旧账”、公平竞争不够充分、政务服务有待提升等21项高频问题清单,相应针对性举措都落实到了《条例》中。如《条例》强化政府履约监管,要求建立政务失信责任追究制度,对失信机关事业单位的公务消费等予以限制。

企业要办一件事涉及多个部门,需要跑多个地方盖多个印章,这是最头疼的事情。怎么让“找多个部门”变为“找整体政府”,《条例》规定,建立“一件事”一次办、即时办、线上办、就近办和企业报告、年度报告“多报合一”制度。市场监管管理、人力资源社会保障、税务、海关等部门将通过国家企业信用信息公示系统(浙江)依法共享市场主体年度报告有关信息,实现市场主体年度报告“多报合一”。

俗话说,说得好不如干得好。纸面上的政策举措,还需要一项项行动起来落实。《条例》在制定中对标国际一流,在具体落地时也要做到一流。“浙江大学公共服务与营商环境评价研究中心主任、浙江大学公共管理学院教授胡税根建议。

事实上,盯住“法”字做文章,浙江不仅强调立法,还强调执法、司法、守法等重要环节。

1月26日,《条例》通过当天,省人大常委会、省委改革办、省发改委举行《条例》发布会。会上表示,《条例》出台后,我省将通过强化统筹协调,加强宣传解读、完善配套措施,抓好跟踪监督,确保条例贯彻实施工作取得实效。

这也是浙江近年来的规定动作。如《浙江省促进中小微企业发展条例》出台后,为扩大法规知晓率,让更多民营企业享受到政策红利,省市县三级累计举办中小微企业条例宣传贯彻活动2000余场次。再如《浙江省民营企业发展促进条例》出台后,三年内省有关部门推出30余个具体配套措施。省人大常委会有序开展全省统一部署、上下联动的执法检查 and 专项监督,确保政策“大礼包”确实送到企业手中。

“我们将多措并举强化督促落实,推动各地各部门依法履行职责,及时制定《条例》配套制度和细则,推出更多管用、可行的创新政策和改革举措,切实推动《条例》落细落实。”省委改革办相关负责人表示。

从法规颁布,到落地实施,再到发挥实效,或许还需要一段时间。但我们相信,《条例》的面世,让我们的奋斗坐标更为高远,砥砺前行更为坚定。

民代表大会制度的重要思想,深入践行全过程人民民主。各级党委要把人大工作摆在重要位置,加强全面领导,全力支持和保障人大依法行使职权,开展监督工作,加强自身建设。广大人大代表要始终坚持人民主体地位,密切同人民群众的联系,依靠人民、造福人民,“以百姓之心为心”,把好事办好、实事办实、难事办妥,在为民代言、为民履职、为民服务中彰显新时代人大代表应有的风采。

回望征途千山远,翘首前路万木春。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,紧扣省委、省政府决策部署,干在实处、走在前列、勇立潮头,以势不可挡的精气神,勇当先行者、谱写新篇章,昂扬再出发!

省十四届人大二次会议通过的《浙江省优化营商环境条例》,从市场管理、政务服务、要素支撑、数字赋能、创新支持等多个方面,为浙江打造营商环境最优省提供有力法治保障。这是回应市场期待的顺势而为,也是传递信心的主动作为,相信将有力提振市场主体信心。

浙江作为民营经济大省,对营商环境的重视一以贯之,效果有目共睹。在“八八战略”引领下,浙江全力构建亲清政商关系,着力营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。去年,围绕营商环境优化提升“一号改革工程”,浙江推广政务服务增值化改革,有力助推经济回升向好。

营商环境没有最好只有更好。从“勇当先行者、谱写新篇章”的新定位新使命到中央的新要求,从国际竞争新态势到我省打造营商环境最优省新目标,从推进经济向好的繁重任务到解决市场主体的困难诉求,都要求我们加快推进营商环境。适时出台这部条例,很有必要,有力回应了广大市场主体的期待。条例瞄准了企业发展的堵点难点,注重接轨国际市场新理念和新标准,将为浙江强力推进三个“一号工程”提供法治保障,助力浙江塑造新的竞争优势。

信心比黄金更珍贵。今年省两会期间,信心是热词中的热词。而创造光明未来,市场主体的信心是关键中的关键。提振信心,光喊口号不行,必须有打实的行动。对市场主体而言,渴望真正落实“两个毫不动摇”、真正一视同仁,切实清除有碍公平竞争障碍,依法保护民企产权和企业家权益,确保政策稳定性、可预期性和透明度。如此,才能真正让企业敢干、民企敢闯、外企敢投、小微企业有盼头。条例瞄准上述问题、回应企业关切,针对性极强。相信条例必能在关键的时间节点向全社会传递信心和力量,充分调动起各类市场主体特别是民营企业的积极性,让创新创业活力竞相迸发、充分涌流,助力浙江经济迎来更加光明的发展前景。

专家解读

让创业者吃上“定心丸”

本报记者 吴晔

1月26日,《浙江省优化营商环境条例》(下称《条例》)表决通过,并将于3月1日起施行。《条例》有哪些创新亮点、立法特色?本报记者就此采访了中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部主任封丽霞教授。

记者:法治是最好的营商环境。您认为《条例》为浙江优化营商环境提供了哪些法治支撑?

封丽霞:作为民营经济发展最具活力的大省,浙江省的营商环境在全国一直居于前列。继《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》《浙江省民营企业发展促进条例》之后,浙江此次出台《条例》,充分显示浙江省委、省政府的决心和诚意,为推动浙江省体制机制改革创新、打造营商环境最优省提供了明确性、权威性的法治保障,是对“法治是最好的营商环境”理念生动的立法践行。

首先,从总体上看,《条例》贯彻了党的二十大报告关于营造市场化、法治化、国际化一流营商环境的目标要求,市场化是目标,法治化是保障,国际化是方向,三者共同服务于优化营商环境的立体建设需要。有了这部《条例》,市场行为就有了一个稳定、公平、透明、可预期的价值目标。其次,浙江结合本地特色,总结近年来浙江省以及其他地方优化营商环境的立法经验,《条例》是对浙江省营商环境进行的一次全面协调的制度安排和工作部署,充分体现了地方立法优势。第三,这样的一些制度设计,有助于增强民营企业 and 市场经营主体的安全感和积极性。企业对法治、对政府有信心,才会对未来有预期,市场才会活跃起来。

记者:《条例》是一项综合性立法,能否请您谈谈《条例》有哪些立法特色?

封丽霞:《条例》在营商环境评价指标体系、企业信用修复机制、政府守信践诺、经济风险监测预警、民营企业内部腐败治理等方面有许多立法亮点和创新之处,对妨碍营商环境建设的诸多堵点难点问题也进行了针对性回应。

从立法风格来看,《条例》体现出一种鲜明的求真务实、敢于创新的品质。比如,它并没有对全省营商环境作“一刀切”式的统一规定,而是鼓励各地区、各部门结合实际,在法治框架内探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施。

这主要体现在两方面:一方面,《条例》规定,对在优化营商环境探索中出现失误或者偏差,但是当事人有相关政策依据,并且勤勉尽责、未牟取私利的,按照国家和省有关规定不予、免于追究责任或者从轻、减轻追究责任。这就能让改革者放下思想包袱。另一方面,我觉得针对市场主体行为尤其对一些新业态来讲,对他们的监管还是要有一些包容性,否则如果管“死”了,新兴产业就发展不起来,一种新模式也不敢落地。所以,《条例》在监管方面的审慎态度,释放了一种允许大家敢干、敢做、敢尝试、敢创新的积极信号,能让创业者吃上“定心丸”。

记者:构建亲清政商关系,政府要做好服务保障,您认为《条例》在构建增值化服务体系等方面有哪些亮点?

封丽霞:怎么评价或者量化营商环境,这不是一个简单的判断。首先,是政府要守信,这一块比较能体现浙江的创新和务实。比如,为了让市场主体放心投资、安心创业、专心经营,针对现实中的“新官不理旧账”等现象,《条例》规定了政府诚信守诺的义务,即各级人民政府及有关部门依法作出的政策承诺以及依法订立的合同,不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任人更替等为由违约毁约,并规定应当将国家机关、事业单位履约情况纳入营商环境评价内容,建立政务失信责任追究制度等等。

其次,是要尊重市场主体,以市场主体满意度为导向,这也是给人印象比较深刻的。《条例》要求以市场主体满意度为导向,健全营商环境评价指标体系,充分体现了对市场主体的尊重。《条例》要求,市场主体应当坚持有事必应、无事不扰,在基本政务服务便捷化基础上,为市场主体提供精准化、个性化衍生服务。这样的做法应该说在国内地方立法中是比较少有的,这就意味着要最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对市场主体微观经济活动的直接干预,充分满足市场主体自主经营与自由发展的需求。

(上接第一版)
今年是中华人民共和国成立75周年,是实施“十四五”规划的关键一年,也是浙江“勇当先行者、谱写新篇章”再出发之年。关键之年,当有关键之为。如何紧扣新定位新使命,以浙江的“稳”“进”“立”为全国大局勇挑大梁、多作贡献,本次大会制定了任务书、路线图,汇聚了广泛共识,需要广大干部群众戮力同心、砥砺前行,把美好蓝图化为生动现实。

牢记嘱托,实干争先。习近平总书记考察浙江发表重要讲话,为浙江奋进新征程指明了前进方向。我们要坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”,切实做到“总书记有号令、党中央有部署,浙江见行动、见实效”,把总书记的殷殷嘱托和人民的殷切期盼,化